



50 AÑOS DEL COMITÉ DE AYUDA AL DESARROLLO DE LA OCDE

RAFAEL DOMÍNGUEZ MARTÍN

El 24 y 25 de mayo de 2011 se celebra en París el gran evento del 50 aniversario de la OCDE, un buen pretexto para hablar de la política pública de cooperación internacional para el desarrollo. La OCDE tiene su prehistoria en la Organización Europea para la Cooperación Económica, un organismo multilateral creado en 1948 para obligar a los europeos a aceptar, contra su voluntad inicial, los requerimientos de planificación económica para la asignación de la ayuda de EEUU a través del Plan de Recuperación Europeo, más conocido como el Plan Marshall. España no ingresaría en la OECE hasta diez años después. Y en 1961, con la entrada de EEUU y Japón, la organización europea se refundó como OCDE.

Por tanto, la OCDE proviene de lo que ha sido el programa de desarrollo de mayor impacto de los últimos 60 años. Y desde el mandato inicial del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de 23 de julio de 1961, se planteó que una de sus funciones debería ser la distribución de la carga de la ayuda entre sus miembros, entonces ya en condiciones de “ayudar a otros países a ayudarse a sí mismos”, precisamente gracias al éxito del Plan Marshall.

De hecho, con el fin de repartir la carga de la ayuda se había creado el 13 de enero de 1960 el Grupo de Ayuda al Desarrollo, que finalmente daría lugar a la OCDE y dentro de ella al Comité de Ayuda al Desarrollo, que se puede considerar, en palabras del que fue director de USAID y luego representante ante el CAD durante la presidencia de Kennedy, Frank M. Coffin (1964: 193), como “el último logro del Plan Marshall”. Es más, frente a lo que plantean algunos autores (Thérien, 2009), el CAD es un hito fundamental en la estela progresista del New Deal internacional, que se remonta al Discurso de las Cuatro Libertades de Roosevelt de 1941 y al de los Cuatro Puntos de Truman de 1949. En definitiva, entre los más de 200 comités especializados de la OCDE, el CAD no sólo es el más antiguo, sino que la cooperación internacional para el desarrollo se puede considerar como la partera de la propia organización, así que este 50 aniversario permite hacer balance y plantear los retos para el futuro.

MÉRITOS DEL CAD

En la hoja de servicios del CAD en este medio siglo de su historia hay, sin duda, algunos méritos muy destacados. Lo que da coherencia interna a esta hoja es la creación, con todos los problemas que se quiera, de un auténtico régimen internacional. Según la definición de Krasner (1982: 186), esto es, “los principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisión, implícitos y explícitos, alrededor de los que convergen las expectativas de los actores en un área determinada de las relaciones internacionales”. El CAD se refiere a este régimen internacional de la ayuda con la metáfora de la “arquitectura de la ayuda”, que define como “un conjunto de reglas e instituciones que gobiernan los flujos de ayuda a los países desarrollados” sobre el entendido, todavía no asumido por muchos actores, de que la cooperación es “una importante área de la política pública que incluye la provisión de ayuda al desarrollo” (OECD, 2010: 5, 8).

“

**El Comité de Ayuda
al Desarrollo se
puede considerar
como el último logro
del Plan Marshall**

”



Junto a la creación de este régimen internacional o arquitectura de la ayuda, perfectible por lo demás (Sogge, 2009), y a la consideración de la cooperación como política pública, mi lista de los principales méritos del CAD contiene 7 puntos.

El primero es la definición en 1969 de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), para distinguirla de otros flujos oficiales, y el establecimiento en 1972 del mínimo del 84% de elemento de subvención para cada donante, que se elevará al 86% en 1978. El segundo es el progresivo desligamiento de la AOD bilateral, formulado como aspiración en 1974, y que se implementará a través de una serie de recomendaciones para los países menos desarrollados a partir de 2001. El tercero es la consideración en 1986 de los impactos ambientales de los programas y proyectos de desarrollo y la adopción del objetivo del desarrollo sostenible en 1991.

El cuarto es la prefiguración del programa de los ODM con el documento de 1996 *Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Co-operation*, que, como ha señalado Thérien (2002: 458), “representa un antes y un después en la historia de la ayuda”. El quinto es la consideración del objetivo de la equidad de género y el empoderamiento de la mujer en la cooperación al desarrollo en 1999, objetivo que al año siguiente se convertirá en transversal. El sexto es la concepción multidimensional de la pobreza y la lucha contra ella como objetivo principal a cubrir por las políticas de cooperación al desarrollo en 2001, debiendo abordarse, además, desde una perspectiva interdisciplinar. Y el séptimo es la Declaración de París sobre eficacia de la ayuda de 2005 y los Principios sobre División del Trabajo y Complementariedad de 2009, que consolidan lo que he denominado la agenda sofisticada de eficacia+eficiencia (Domínguez, 2010).

RETOS EN EL HORIZONTE

Desde mi punto de vista son tres y están estrechamente relacionados. En primer lugar, la propia legitimidad del CAD como plataforma para la gobernanza global de la ayuda. Muchos autores han criticado el carácter de club de donantes que tiene el CAD, pero olvidan que desde 1962 el Centro de Desarrollo de la OCDE, propuesto por el presidente Kennedy en mayo de 1961, permitió el diálogo político entre los países desarrollados y los países en desarrollo, diálogo que ha tomado un gran impulso desde la creación en 2006 del Foro Global de Desarrollo como iniciativa conjunta del Centro de Desarrollo y del CAD. En la actualidad, 17 países emergentes y en desarrollo forman parte del Centro de Desarrollo. Y es a partir del diálogo político impulsado por el Centro como el CAD pudo reformar

en 2009 el equipo de trabajo sobre eficacia de la ayuda, dando entrada a 24 representantes de países receptores y, sobre todo, a siete donantes emergentes, con el objetivo ambicioso de convertirse para noviembre de 2011 en “una asociación internacional sobre eficacia de la ayuda”. Cabe decir que este objetivo ha venido precedido por el activismo del Grupo de Tarea en Cooperación Sur-Sur presidido por Colombia, y, además, que desde 2009 funciona el Grupo de Estudio China-CAD para promover los esfuerzos conjuntos de cooperación al desarrollo en África, mediante el diálogo de políticas y el aprendizaje mutuo. Del éxito de todas estas iniciativas dependerá que la solución al *trade off* entre eficacia y legitimidad que se plantea en la pugna por la gobernanza de la cooperación entre el CAD y el Foro de Cooperación para el Desarrollo de Naciones Unidas se incline a favor del primero.



El CAD mantiene el ambicioso objetivo de convertirse para noviembre de 2011 en “una asociación internacional sobre eficacia de la ayuda”



El segundo reto es la financiación. En este sentido, el apoyo establecido indirectamente por los miembros del CAD en 1965 al objetivo de destinar el 0,75% del PNB de los países desarrollados a ayuda fijado en la primera conferencia de la UNCTAD de 1965, sólo ha servido para erosionar la legitimidad del sistema y la frustración de los receptores ante el incumplimiento de este compromiso moral. El último episodio –por ahora– de la evaporación política de este objetivo es la proclamación del mismo, a la vez que se dice que la ayuda crecerá sólo al 2% entre el 2011 y el 2013, mientras que las previsiones de crecimiento del PIB de la OCDE para los países donantes superan en un punto esa tasa: las cuentas no salen.

Pese a que el objetivo se estableció de acuerdo a las necesidades de financiación para el crecimiento económico de los países en desarrollo en virtud de la distribución mundial del comercio, el ahorro y el PIB de



Cátedra de Cooperación
Internacional
y con Iberoamérica

aquel momento y de que dichas condiciones han cambiado radicalmente, el “fantasma del 0,7” (Clemmens y Moss, 2005) se mantiene por inercia institucional y es urgente desvelarlo. Justamente porque el número de países que se han graduado en desarrollo ha aumentado desde entonces y va a seguir haciéndolo. Y porque la justificación económica original de la ayuda (cubrir la doble brecha de ahorro y de divisas) asentada sobre la metáfora jerárquica Norte-Sur de las relaciones internacionales, con un Norte que crece y un Sur que se queda atrás, cada vez tiene menos sentido en un mundo donde los países desarrollados están altamente endeudados y ven menguar a toda velocidad su peso en la economía mundial.

En este contexto de “crisis de identidad” (Domínguez, 2011), la carga de la ayuda se puede repartir con países de renta media con alta capacidad de movilización de ahorro interno y elevadas reservas de divisas que, además, se encuentran en el primer decil de la distribución mundial del PIB (China, Brasil, India, Rusia, México, Turquía o Indonesia). No olvidemos que China e India serán la primera y la tercera economía mundiales en paridad de poder adquisitivo en 2016, según la última proyección del FMI. La cooperación reforzada, lanzada por la OCDE en 2007, con Brasil, China, India, Indonesia y Sudáfrica, podría ser una vía para empezar a dar un protagonismo mayor a estos nuevos cooperantes.

“

En la coherencia de políticas, los países del CAD deberían a empezar a predicar con el ejemplo

”

Finalmente, está el asunto de la coherencia de políticas. Pese a los reiterados llamamientos del CAD desde 1991 para que las políticas monetarias, comerciales, financieras o migratorias no bloqueen los objetivos de la política de desarrollo, es obvio que en la coherencia de políticas está la clave del desarrollo en mayor medida que en la agenda sofisticada de eficacia+eficiencia de la ayuda. Pero el elemento distintivo ahora, frente al año 1961, es que la cohe-

rencia de políticas ya no afecta sólo en su aplicación a los países que entonces eran desarrollados, sino a los que ahora están tocando las puertas del cielo y sobre los que habrá que ver cómo gestionan sus propias contradicciones en este punto.

Ayudarles a gestionarlas debería ser una de las principales misiones de un CAD ampliado. Pero los países desarrollados del club deberían antes empezar a predicar con el ejemplo revisando todas aquellas políticas que impiden se lleve a cabo y pueda cumplirse así el objetivo fundacional del CAD de mejorar la eficacia de la ayuda al desarrollo.

REFERENCIAS

Clemmens, M.A. y Moss, T.J. (2005): “Ghost of 0,7%: origins and relevance of the international aid target”, *Center for Global Development Working Paper*, 68.

Coffin, F.M. (1964): *Witness for Aid*. Houghton Mifflin Co., Boston.

Domínguez, R. (2010): “La agenda sofisticada de eficacia+eficiencia”, en S. Tezanos (dir.), *La Ayuda en América Latina. Mapa estratégico para una cooperación del siglo XXI*. Thomson Reuters/Civitas, Madrid, 63-102.

Domínguez, R. (2011): “La crisis de identidad del sistema de ayuda”, *Nombres propios*, Fundación Carolina.

Krasner, S. (1982): “Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables”, *International Organization*, 36 (2), 185-205.

OECD (2010): *Inside the DAC. A Guide to the OECD Development Assistance Committee*. OECD, París.

Sogge, D. (2009): “Sistema de ayuda extranjera: ¿Régimen o vehículo hegemónico?”, *Relaciones Internacionales*, 11, 11-31.

Thérien, J.P. (2002): “Debating Foreign Aid: Right versus Left”, *Third World Quarterly*, 23 (3), 449-446.